



大会

Distr.
GENERAL

A/HRC/7/9
1 February 2008

CHINESE
Original: ENGLISH

人权理事会
第七届会议
议程项目 3

增进和保护所有人权、公民、政治、经济、
社会和文化权利，包括发展权

经济改革政策和外债对充分享有所有人权、尤其是
经济、社会、文化权利的影响问题独立专家
贝尔纳茨·安法鲁·尼西姆瓦亚·穆德霍的报告

摘 要

在本报告中，经济改革政策和外债对充分享有所有人权、尤其是经济、社会、文化权利的影响问题独立专家贝尔纳茨·穆德霍叙述了他最近的活动。重点是在拟定人权委员会第 2004/18 和 2005/19 号决议所要求的一般准则方面遇到的挑战。该准则供各国及私人 and 金融机构在决策及实施偿还债务和结构改革方案(包括债务减免方案)时执行。该准则的目的是确保履行偿还外债义务不致损害各国履行充分实现各项基本人权义务的能力。

在报告导言中，独立专家简要回顾了 2007 年开展的有关编写一般准则草案的活动，如安排 7 月 9 日和 10 日在日内瓦举行的专家协商，以及 11 月 28 日和 29 日在华盛顿举行的与世界银行和国际货币基金的年度磋商。还提到了 2007 年他对布基纳法索进行的国别访问，提交大会的报告和提交人权理事会的年度报告。

报告第一部分阐述了什么应当是准则草案的关键原则。鉴于每个国家条件不同，以及在确定反映实现经济、社会、文化权利的具体指标方面的困难，准则应当设计来鼓励各国在核心内容或最低人权标准的基础上，详细制定灵活的针对具体情况的标准、基准和指标。

此外，在讨论外债对人权的影响中，债务可持续性的概念和定义起着重要的作用。独立专家叙述了一些提议的债务可持续性框架，并简要谈到了其长处和弱项，为前进的道路指出了一些方向。报告中确定的主要挑战是利害关系方在国家 and 国际一级在设计一套分析工具方面责任和义务的定义。此种工具必须结合金融参数、可衡量的人权需求和减贫目标，以千年发展目标为重点。

最后，独立专家概述了有关其任务的最近发展情况，并就未来提出了一些建议。经济改革和外债措施已逐渐成为了减贫战略的组成部分。这种情况需要采取一种新的和多方面的办法。因此，他建议任务重新侧重于人权与公共财政主题。他还建议，新的任务负责人与发展权问题工作组及其高级别工作队密切协作，以确保行动的协同。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、导 言	1 - 9	4
二、准则草案的关键原则	10 - 33	6
A. 最低标准、核心内容和核心义务	10 - 16	6
B. 债务可持续性	17 - 23	7
C. 千年发展目标作为临时目标的作用	24 - 28	
D. 国际金融机构的责任	29 - 30	
E. 人权影响评估	31 - 33	
三、任务回顾与未来	34 - 41	
四、结论和建议	42 - 47	

一、导 言

1. 人权委员会第 2000/82 号决议确立了独立专家的任务，人权理事会第 5/1 号决议延长了有关任务，根据这些决议，经济改革政策和外债对充分享有所有人权、尤其是经济、社会、文化权利的影响问题独立专家仅此提交其最后报告。

2. 人权委员会第 2000/82 号决议请独立专家特别注意：

- (a) 外债和为应付外债所采取的政策对发展中国家充分享受所有人权，尤其是经济、社会、文化权利的影响；
- (b) 各国政府、私营部门和国际金融机构为减轻发展中国家，尤其是最贫困的国家和重债国所受的这种影响而采取的措施；
- (c) 国际金融机构、联合国其他机关、政府间组织和非政府组织在结构调整政策和人权方面新的动向、行动和倡议。

3. 委员会第 2004/18 和 2005/19 号决议进一步请独立专家在履行任务方面，起草各国、私营和国营、国家和国际金融机构在决策及执行偿还债务和结构调整方案，包括减免外债方案中应当遵循的一般准则，并向委员会第六十二届会议提交一般准则的定稿。准则的目的是确保遵守外债引起的承诺不致损害各国履行义务的能力，使其公民充分实现基本的经济、社会和文化权利，如各项国际人权文书所规定。

4. 随后，人权理事会第 2/109 号决定请联合国人权事务高级专员召集一次专家协商会议，为正在开展的起草一般准则草案提供意见，并请各国际金融机构，特别是世界银行和国际货币基金组织(货币基金)、各区域开发银行、相关的联合国机构及各国专家和利害关系方为协商进程提供意见。

5. 专家协商会议于 2007 年 7 月 9 日和 10 日在日内瓦举行。专家协商的主要目的如下：

- (a) 提供关于外债和债务减免方案以及不同种类的经济改革政策如何影响国家实施人权标准的能力问题的总体情况；
- (b) 找出可向各国、各国际组织和其他利害关系方提出的建议，涉及发展中国家在实施债务及经济改革方案的同时促进和保护人权的诸项可能政策要素。

6. 独立专家 2007 年 11 月 28 日和 29 日在华盛顿特区与世界银行和货币基金进行了年度磋商。他同这两个机构处理有关人权问题的一系列广泛对话者进行了磋商。独立专家了解到这两个机构支持的债务减免方案和减贫战略实施进展的最新情况，并就一般准则草案的内容进行了深入讨论。特别是，独立专家就贫困的社会影响分析应用以及就视察小组在实施世界银行支持的经济改革方案方面的作用问题进行了意见交换。独立专家还同货币基金工作人员就经济改革期间努力保障贫困人口和社会开支问题进行了讨论。磋商的结果反映在目前的一般准则草案中。

7. 在报告所涉期间，独立专家于 4 月 23 日至 27 日对布基纳法索进行了国别访问，国别访问报告作为本报告的一份增编提交(A/HRC/7/9/Add.1)。独立专家愿感谢布基纳法索政府，特别是促进人权部为访问提供的协助和支持，感谢其不可或缺协调作用。他还愿感谢联合国国家工作队及所有那些提供宝贵信息的组织和个人。

8. 根据人权委员会第 2005/19 号决议，独立专家向大会提交了一份报告(A/62/212)。独立专家十分满意有机会向大会第三委员会通报正在进行的一般准则起草进程，关于以符合人权的方式设计和执行经济改革政策和外债方案。他的报告特别侧重于上述在日内瓦举行的专家协商的结果和建议。

9. 在提交人权理事会的 2007 年年度报告(A/HRC/4/10)中，独立专家追溯了有关任务过去数年的演变情况，并概述了关于最近债务减免主动行动人权影响的主要结论，以及减贫战略中经常使用的债务可持续性概念和经济改革政策。这一工作激发了一般准则草案第一稿，该草案分发给了上述 2007 年 7 月专家协商会的与会者，作为讨论的基础。本报告以先前的这一工作为基础。特别是，本报告载有更更新的各项关键原则，这些原则激发了准则草案，反映了任务的主要结论，以及专家协商期间的重要评论，供理事会审议。在报告第二部分中，独立专家提供了关于任务本身性质的一般性意见，并就其可能的未来框架提出了建议。

二、准则草案的关键原则

A. 最低标准、核心内容和核心义务

10. 独立专家详细阐述的一般准则草案的主要目的是就经济改革政策和外债办法应当如何设计和执行提供一些指示，以致不损害各国确保其公民充分实现基本的经济、社会和文化权利的义务。因此，有关经济改革和外债的政策必须在这些基本人权核心内容的基础上制定。

11. 反映实现经济、社会和文化权利情况的具体阈值并非总是现成的或可以衡量的。经济、社会、文化权利委员会在这方面提供了一些启示。尽管如此，以具体和可衡量的方式从有关文书规定如此权威的解釋中推断出相关权利的核心内容常常并非易事。世界卫生组织公布的基本药品清单和有关普遍的免费义务初等教育的要求就是一些具体例子，有助于确定各种便利经济改革或履行与债务相关义务的任何政策措施不得损害的一些基本标准。在其他一些领域，如基本住所或获得饮用水等，最低标准很难以普遍的方式确定，因其常常取决于每个国家的具体情况，例如不同的气候条件等。

12. 尽管继续进一步加强国际准则十分重要，例如通过结合与发展有关的各种新的挑战(如艾滋病毒/艾滋病和全球化)，考虑《经济、社会、文化权利国际公约》的一般评论和解释，重要的是要认识到，国家的条件如此不同，针对经济改革和外债负担所要保障的人权最低标准或核心内容难以作为普遍国际标准加以表述。

13. 因此，一般准则草案并不打算提出核心内容的全球定义，或规定所有国家所要遵守的某些最低标准。实际上，准则旨在鼓励各国制定有关其自己具体情况的标准、基准和指标。与此同时，这项工作必须符合《经济、社会、文化权利国际公约》的要求，应当考虑到经济、社会、文化权利委员会正在作出的澄清和解释《公约》要求的努力。

14. 确定国别具体的标准还应当是一个能动的进程，必须进行定期审查，以反映国家情况的变化，考虑到各人权机构制定的其他各项有用的指南。在这一意义上，国家一级的最低准则可以在一个相当灵活的框架内确定。然而，应当在一

种能动的框架内界定国家最低标准，无论具备资源的情况如何，并承认经济、社会、文化权利要逐步落实。

15. 鉴于此种最低标准和核心内容应当确定为能动和国别具体的基准，准则还应当突出争取充分实现人权的必要步骤。应当注意到，履行相应于最低标准的义务还不足以实现充分落实经济、社会、文化权利。

16. 在这方面，独立专家还建议，一般准则草案应当用作制定更可操作的指南的基础，指南将有助于各国考虑具体标准，详细拟定国家核心内容或最低标准。

B. 债务可持续性

17. 债务可持续性的概念和定义在有关外债对人权影响的讨论中起着关键的作用。承认不可持续的债务状况常常触发各种政策措施，如债务减免和增加发展援助中的赠款比例，预期这些措施将确保直接在提高生活条件和生计的开支方面有更大的财政空间。

18. 2005 年，世界银行和货币基金详细制作了其关于债务可持续性的改进分析模型，使其适合于更为国别具体的分析。此种改进的框架还旨在确保及早察觉拖欠和过度债务负担的风险。更具体而言，这一新的分析涉及：

- (a) 考虑到有关国家的债务管理政策和有关政府机构的偿债表现，预测一个国家的未付债务如何可能随着时间的流逝相对于其偿付能力而增长。
- (b) 审查如果考虑到合理预期的振荡——如石油价格上涨，有关前景会如何变化；
- (c) 如果上述分析结果显示有可能出现不能持续的情况，最终情况如何。

19. 然而，上述模型仍然并未超越财政可持续性分析，因其集中于分析偿付债务的财政能力。换句话说，该模型本身没有评估一个国家在偿付外债的同时实现其减贫目标或履行人权义务的能力。

20. 许多专家认为，国际金融机构进行的债务可持续性评估有时完全侧重于偿付债务的能力，侧重于拖欠债务的风险，而有关人权方面的考虑——这些机构不具备所须专门知识——可能不一定纳入这一具体工作。从这一观点来看，评估一个

国家是否有充分的资源，提供资金支付维持最低人权标准开支，可能需要单独的一套分析工具。但是，现有债务可持续性分析框架可以帮助查明所需赠款的比例，特别是对官方发展援助而言。如果可以计算与人权有关需求的费用，则对赠款的需求就可以通过从实现人权的费用中减去国内财政资源——和以贷款形式提供的国际援助数额——的方式加以计算。尽管如此，必须注意到，在大多数情况下，并不具备所需数额的赠款。

21. 因此，支付能力不应当仅通过主要财政参数来评估；还需要计入避免违反国际人权义务的费用。一个没有考虑到人权义务的可持续性框架将无法表明特定债务水平从国际法律框架的角度来看是否合理，特别是在长期。

22. 许多非政府组织建议了一种基于千年发展目标的备选框架。这种框架的关键概念是净可支配收入，即对政府潜在收入的估计，例如国内收入的 20%。尽管人口中最贫穷部分挣取的收入不计为政府收入的潜在来源，但列入了以发展合作形式提供的赠款额。这一框架还计入了履行人权义务的估计费用。然而，如上所述，目前没有普遍承认的计算人权费用的方法学，这一模型仅涉及千年发展目标范围内的若干经济、社会和文化权利。在这一数额之上要加上其他一些固定费用，如维持公共行政部门、警察服务和基本基础设施的费用。因此，净可支配收入可以通过从潜在或毛可支配收入总额中减去维持人权标准等费用总额的方式计算。这一框架建议，净可支配收入的 20%至 50%可以合理地用于偿还债务。按照这种框架，70 个国家的外债可被视为过度，因此应当取消。这将会使借款国的数目减到约 40 个。

23. 在中期和长期，必须进一步改善国际公共财政的规则和机制，以便考虑到国际人权制度，考虑到关于债务可持续性的创新分析工具。此种要求应当对所有利害关系方有约束力，包括政府、私人捐助者以及借款国。

C. 千年发展目标作为临时目标的作用

24. 在编写一般准则草案期间，经常讨论千年发展目标作为实施经济改革政策和债务管理的基准或阈值的有用性问题。

25. 千年发展目标与人权性质明显不同。千年发展目标是十分总括的发展目标，没有考虑一个国家内各地区和人群之间的差异或可能的歧视和边缘化现象。

其作为目标可以推迟或随着时间的流逝而修改。这些目标在政府对权利持有者所负义务的责任方面也不够明确。而且，这些目标强调发展结果，但并未同样重视需要有一种参与性和透明的程序，作为实现发展结果的务实的战略，而参与性和透明的程序从人权的角度来看却极为重要。

26. 然而，经济和社会权利义务千年发展目标作为核心问题处理的与发展问题和指标之间有着重要的关系。目前，千年发展目标是有关其中一些问题的最广为人们所接受的业务参考框架；千年发展目标提供了国际上承认的具体目标、指标和监测结构，在有些方面可据以大体量化经济和社会权利的实现情况并估计有关费用。

27. 在这一背景之下，准则草案提出需要采取一种逐步的办法。第一个步骤将是为每个国家详细拟定上述国家最低标准和核心内容。在这样做时，各国可将千年发展目标视为一个过渡的阈值。第二，各国参照此种最低标准和核心内容分析其经济改革政策和债务管理的一致性。

28. 在此种分析的基础上，债权人和债务人应当探讨债务可持续性问题的。此种讨论的一个切入点是评估一个国家是否能够在偿债的同时按时实现千年发展目标。准则然后将呼吁捐赠者和债权人通过重新谈判贷款条件纠正这种情况，包括债务减免的可能性，或将发展合作从贷款转为赠款。已经明确设计了千年债务减免倡议，以帮助重债穷国实现千年发展目标。

D. 国际金融机构的责任

29. 人权委员会请独立专家起草各国、私营和公营、国家和国际金融机构所要遵循的准则草案。然而，国际融资机构，特别是世界银行和货币基金关于人权义务的讨论是有争议的。货币基金往往争辩说，其协定条款并未提到人权。

30. 国际金融机构是否受作为习惯国际法一部分的人权义务的约束可以置疑，但不容置疑的是，这些金融机构是其成员国管制之下的多国行为者。作为国际金融机构利害关系方的各国受国际人权法约束，因为它们是人权文书的签署国和当事国。加强多边机构在人权原则方面的一致性将会减少提供矛盾的政策咨询的危险，减少必须面对宏观经济要求与人权义务之间不可接受的交易的危险。从

而使发展中国家政府在与捐赠者和债权人谈判时处于更好的地位，坚持其国际人权义务。

E. 人权影响评估

31. 准则草案强调，满足偿还外债要求的经济改革必须与人权义务相平衡。实际上，得到基本商品价格稳定及公共和社会开支方面充分财政空间支持的良好宏观经济管理应当有助于加强享有人权。

32. 然而，同样确实的是，根据各个国家的具体情况，其他经济政策选项或有关债务的决定可能导致不同的结果。在这方面，一般准则只能努力指出一些需要批判性地加以审视的改革措施关键要素，以评估其是否符合在国别具体的情况中界定的人权义务。因此，准则强调人权影响评估作为一项决策工具的关键作用。

33. 尽管如此，必须注意到，迄今为止，尚没有关于人权影响评估的得到很好确立和普遍接受的工具或方法学，特别是在经济改革和外债管理方面。因此，未来关于准则的工作应当包括详细拟定此种业务工具，可在各国、各国际金融机构、非政府组织和人权机构制定的现有分析和监测工具的基础上进一步发展。

三、任务回顾与未来

34. 2000 年 4 月，人们看到结构调整方案对人权的不利影响，特别是在 1990 年代期间，以此为背景，人权委员会确立了独立专家的任务。当时，发展中国家的经济改革措施通常是按照国际债权人、特别是世界银行和货币基金提出、有时是强加的经济条件实施的，以此作为新贷款协议或债务减免方案的先决条件。

35. 然而，近年来，情况在一定程度上逐渐有所变化。随着减贫战略进程的出现，发展中国家的大多数经济改革现在以更为全面的减贫战略或国家发展计划来设计和指导。从而允许更大程度的国家拥有权和更好的利害关系方的参与。因此，各国政府本身主导的经济改革仅仅受到债权人债务考虑和压力的间接影响。尽管如此，债务负担、贷款条件性和经济改革之间的联系依然存在；例如，良好的以往金融记录仍然是给予债务减免的一个重要条件。但是，经济改革和外债现在往往被识别为更新的总体减贫战略各种要素之中的一些次级要素，如发展规

划、社会安全网、反腐、权力下放、贸易自由化和外国直接投资，这一点已变得更为明显。而在同一任务中在其对人权的影响方面审查外债和经济改革的理由则变得不那么明显。

36. 还应当认识到，在不同的方面和时间范围内感到了外债和经济改革政策对人权的影响。一方面，债务负担和债务减免工作通过有限的财政空间——即可用以支付与人权有关开支的财政资源——对人权有着间接和较长久的影响。另一方面，经济改革，如国有公司私有化和削减贸易和农业补贴，则可能在相对较短的时期内，对单个家庭和社区产生直接的冲击，导致剥夺工作权和食品权等。在最近的一些报告中，在有关一般准则草案选用的办法中，独立专家尝试通过采取一种更为整体性和战略性的办法，考虑到这些差异，目的是确保能够在短期和长期维持实现人权的适当财政空间。

37. 为了推进此种讨论，理事会不妨考虑重新确定任务的重点，将其放在经济管理对人权影响的相同范围。迄今为止所获经验表明，将两个不同的专题重点结合在一项任务中导致了干预领域的模糊性，从而导致必须采用一种普遍的办法，处理有关任务潜在的各个不同方面。因此，符合一般性准则草案所指方向的一种可能的前进道路可以是从人权和公共财政方面重新界定有关任务。

38. 这样一种办法还允许更有条理地看待与债务有关的问题，将其视为任务的一部分。关于准则草案的工作表明，外债负担对国家履行人权义务能力的影响无法与公共财政的其他方面分开。因此，外债的影响问题可以作为这一更新的、重点更突出的任务的一部分处理，新的任务将从人权原则的角度来看待公共开支管理问题。

39. 因此，人们指望，理事会任命的独立专家除了具备国际人权准则和原则的基本知识之外，还要具备丰富的财政政策和援助方案制定方面的专门知识。因此独立专家将会有适当的手段，在国家一级调查改善公共财政机制和减少贫困战略潜力问题。特别是，专家可以进一步审查、修订和发展迄今为止拟定的一般准则草案。在这样做时，还指望新的任务负责人通过便利实际讨论据以进行基于人权的决策的工具，向利害关系方提供咨询意见，包括：

(a) 人权影响评估；

(b) 量化千年发展目标之外的最低标准并确定核心内容；

- (c) 基于人权的预算；
- (d) 社会安全网方案，作为减轻改革和私有化负面影响的一种手段；
- (e) 政府收入与人权(如税收、服务收费、赠款/贷款比例)；
- (f) 通过保障规定或与咨询和借款决定相联系的调查机制的方式加强国际金融机构的问责制；
- (g) 利害关系方的参与和磋商。

40. 任务负责人还应当与发展权问题工作组及其高级别工作队密切合作。该工作组的任务是监测和审查在促进和落实发展权方面的进展，其中涉及审议也属于公共财政范围的许多问题。新的任务负责人还应当考虑到该工作组的有关计划，涉及工作计划的确定，并考虑到干预的重点，以确保互补性。

41. 新的任务负责人还应当呼吁利害关系方、尤其是国家、国际金融机构、联合国其他机构和非政府组织更大程度地参与。例如，世界银行和货币基金都在社会影响评估和社会政策与保护方面积累了专门知识。重要的是要承认，各种组织和个人都作出了努力，探讨公共财政对人权的影响问题。寻找集体智慧对于提出能够为有关各方所接受和执行的建议至为重要。在这方面，2007年7月举行的磋商十分有助于汇集不同的观点，应当设想一个类似的机制，以继续支持有关任务的工作。

四、结论和建议

42. 独立专家向人权理事会届会提交他拟定的一般准则草案，供各国及民营和国营、国家和国际金融机构在决策及实施还债和结构改革方案(包括债务减免方案)时执行。准则旨在确保各国履行偿还外债义务不致破坏国际文书规定的有关实现其公民基本经济、社会和文化权利的义务。一般准则草案反映了独立专家关于经济改革政策和外债问题的核心建议。

43. 独立专家鼓励各国界定经济、社会和文化权利方面的国别具体的最低标准或核心内容。此种标准必须与国际人权法规定一致，特别是《经济、社会、文化权利国际公约》，并考虑到经济、社会、文化权利委员会的相关一般性意见。此种标准的存在将是争取实施一般准则方面的一个重大步骤。

44. 利害关系方和诸如世界银行和货币基金等组织的成员国均受国际人权法约束。因此，它们应当审查自己的内部程序和机构设置，必要时包括审查其协定条款，以使其与国际人权法相一致。将人权义务纳入所有多边组织的总体目标将会减少向发展中国家提出相互冲突和相互矛盾的政策咨询意见的风险。

45. 关于审查经济改革政策和外债对充分享有所有人权的影响的任务问题，独立专家经过深思熟虑的意见和建议是，必须重新界定和重新命名有关任务，以实现更加具体地以经济管理为重点。新的和重新确定的任务从此将审查公共财政管理对实现各项基本人权的影响问题。从本质上讲，外债和国际财政援助的专题领域应当重新定位，作为更全面的公共财政管理的一部分。因此，所要处理的核心问题是如何确保充分的财政空间，以尊重人权标准，在没有会使其丧失能力的还款义务的情况下接受财政援助。

46. 受命协助理事会审查人权与公共财政问题的新的任务负责人可以被邀请进一步审查、修订和发展一般准则草案。关于一般准则的未来工作还可以包括发展分析工具和业务指南，以利其实施。此种工具将包括人权影响评估、拟定最低标准和确定核心内容，基于人权的预算以及在国际人权义务方面加强国际金融机构问责制的措施。量化人权义务将仍然是包括债务偿还在内的公共财政与人权之间联系的一个关键问题。计算费用工作将是此种分析的一个重要部分，可能需要就额外要求的财政空间、债务减免、发展援助或国内收入问题提供咨询。

47. 关于这一任务的许多问题还涉及发展权。任务负责人与发展权问题工作组及其高级别工作队之间的工作关系应当加强。独立专家应当考虑到其工作，以确保行动的互补性。而且，这项任务还应当得到各种利害关系方、特别是各国、国际金融机构、联合国其他机构和非政府组织更多的支持。

-- -- -- -- --